Massificação, equidade e qualidade: Os desafios da educação Superior no Brasil - Análise do Período 2009-2013[1]

Simon Schwartzman[2]

O modelo brasileiro de ensino superior 2

Consolidação do sistema: a gestão de Paulo Renato de Souza (1995-2002) .. 6

As reformas do Governo Lula 8

Políticas de ampliação do acesso e equidade 10

Financiamento para o setor privado 15

A ampliação do sistema federal 17

Ações afirmativas 23

Políticas de qualidade: pós-graduação, pesquisa, avaliação e estudos no exterior 33

Conclusões 45

Referências 48

---

[1] Versão atualizada, com dados de 2013, de "Masificación, equidad y calidad – los retos de la educación superior en Brasil – Análisis del período 2009-2013", publicado em José Joaquin Brunner e Cristóbal Villalobos (eds), *Políticas de Educación Superior en Iberoamérica, 2009-2013*, Santiago, Ediciones Universidad Diego Portales, 2014, pp. 199-243. ISBN 978-956-314-300-3

[2] Agradeço o apoio de Tatiana Amaral e Monsueto Almeida pelo apoio no levantamento e interpretação das informações legais, estatísticas e financeiras.

O modelo brasileiro de ensino superior

A última reforma mais profunda da educação superior brasileira ocorreu em 1968, quando o governo federal, então sobre controle militar, fez aprovar uma legislação inspirada no modelo das universidades norte-americanas (Lei 5.440), incluindo a organização departamental, o sistema de créditos e a pós-graduação, sem, no entanto, tratar de incorporar a experiência dos cursos de formação de professores e dos *community Colleges.* Tal como descrito por Carlos Benedito Martins,

> A Reforma de 1968 produziu efeitos paradoxais no ensino superior brasileiro. Por um lado, modernizou uma parte significativa das universidades federais e determinadas instituições estaduais e confessionais, que incorporaram gradualmente as modificações acadêmicas propostas pela Reforma. Criaram-se condições propícias para que determinadas instituições passassem a articular as atividades de ensino e de pesquisa, que até então – salvo raras exceções – estavam relativamente desconectadas. Aboliram-se as cátedras vitalícias, introduziu-se o regime departamental, institucionalizou-se a carreira acadêmica, a legislação pertinente acoplou o ingresso e a progressão docente à titulação acadêmica. Para atender a esse dispositivo, criou-se uma política nacional de pós-graduação, expressa nos planos nacionais de pós-graduação e conduzida de forma eficiente pelas agências de fomento do governo federal (Martins 2009 p. 16)

O paradoxo foi que, ao lado destas inovações, que ocorreram sobretudo em instituições públicas, a reforma também abriu espaço para a ampliação progressiva do ensino superior privado que, ao longo dos anos, foi assumindo um papel cada vez maior no atendimento à demanda por educação superior que

o sistema público não conseguia atender, e de uma forma muito diferente do que previa a legislação de 1968.

A principal razão foi que os custos de implantação da reforma, que requeria entre outras coisas a contratação de professores em tempo integral e o investimento em laboratórios e atividades de pesquisa, eram muito maiores do que os que seriam necessários para atender, no mesmo padrão, à demanda crescente por ensino superior que começava a ocorrer e iria se acelerar nas próximas décadas. As instituições públicas não podiam cobrar matrícula e dependiam totalmente de financiamento público, que podia ser relativamente alto por unidade porque o número de instituições e de alunos era pequeno; enquanto que as instituições privadas dependiam totalmente das mensalidades de alunos que não podiam pagar muito, e só em poucos casos, como o da Universidade Católica do Rio de Janeiro, obtinham acesso a recursos públicos para atividades de pós-graduação e a pesquisa.

Diferentemente da maioria dos outros países da América Latina, que permitiam o livre acesso às universidades públicas para todos os estudantes que completassem o ensino médio, as universidades públicas brasileiras limitavam e ainda limitam o acesso conforme estimativas internas de quantos estudantes têm capacidade de atender, e também da existência ou não de candidatos com as qualificações acadêmicas consideradas adequadas pelos respectivos cursos ou departamentos. Como o financiamento das universidades públicas era feito em função de seus custos fixos, como salários de professores e instalações, elas não tinham incentivos para crescer, enquanto que as particulares precisavam atrair o maior número possível de alunos para se financiar.

Havia também o fato de que o Brasil não possuía professores com formação de pós-graduação em número suficiente para popular os novos departamentos e centros de pesquisa que foram sendo instituídos. A partir de 1968 o sistema público, formado pelas universidades federais e algumas instituições estaduais, se expandiu significativamente, passando de 88 mil para cerca de 500 mil estudantes entre 1967 e 1980, contratando um número crescente de professores como funcionários públicos, desenvolvendo a pesquisa e a pós-graduação e investindo na criação de campus universitários nas principais cidades do país. Isto foi feito, no entanto, permitindo que muitas instituições que não preenchiam os requisitos da reforma de 1968 fossem criadas ou continuassem a existir, e fazendo várias concessões importantes em relação aos requisitos de qualificação acadêmica dos professores, inclusive admitindo títulos de mestrado e especialização no lugar de doutorados, e mantendo ou incorporando às universidades novos professores sem a devida qualificação. Um resultado importante deste processo foi a criação de um corpo de professores contratados como funcionários públicos que, a partir sobretudo da abertura política em 1985, passaram a atuar como grupo de pressão para exigir que o governo federal mantivesse ou expandisse os recursos para as universidades públicas e instituísse uma carreira profissional com salários idênticos em todo o país, independentemente do desempenho ou produtividade de cada instituição, departamento ou professor. O mesmo ocorreu, de forma similar, em São Paulo e outros estados que desenvolveram sistemas próprios de ensino superior.

As duas principais consequências deste processo foram, primeiro, a expansão cada vez maior do ensino privado dedicado à oferta de diplomas universitários de bacharelado e licenciatura, sobretudo na área das profissões sociais

(administração, direito e economia) sem cumprir os requisitos da reforma de 1968, situação considerada pelas autoridades governamentais como temporária, mas que se consolidou através dos anos; e, segundo, uma estratificação não explícita, mas importante, entre um número seleto de instituições e departamentos universitários públicos que conseguiram se aproximar do modelo da universidade da reforma de 1968, e um grande número de instituições que não conseguiram atender a estes critérios.

Em 1985, após o término do governo militar, o governo federal criou uma Comissão de alto nível com o objetivo de propor uma nova organização para o ensino superior do país. Apesar de bastante eclética em sua composição, a Comissão chegou a formular uma proposta que enfatizava o fortalecimento do sistema de mérito, a autonomia gerencial das universidades, a vinculação entre recursos e desempenho e a instituição de um sistema de avaliação das instituições. A Comissão também propunha o financiamento de instituições privadas com recursos públicos, em função de sua qualidade e desempenho, e um sistema pelo qual instituições de baixo desempenho ficariam sob a tutela de instituições mais já estabelecidas. A proposta foi retomada por um grupo de trabalho do Ministério da Educação que elaborou um conjunto específico de medidas para colocar na prática as recomendações da Comissão. Estas propostas, no entanto, foram objeto de forte resistência por parte sobretudo dos sindicatos docentes, e foram arquivadas pela presidência de José Sarney (Comissão Nacional para Reformulação da Educação Superior 1985, Ministério da Educação 1986). A Constituição Brasileira de 1988 manteve o princípio da gratuidade do ensino público em todos os níveis, e consagrou o modelo da reforma de 1968, ao estabelecer no artigo 207 que "as universidades gozam de

autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, e obedecerão ao princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão".

O entendimento de que o ensino brasileiro eventualmente convergiria para um modelo único inspirado nas "research universities" americanas permaneceu inalterado desde então, embora a diversificação do sistema, na prática, tenha se acentuado progressivamente (Schwartzman 2001). Muitas das características atuais da educação superior brasileira decorrem deste entendimento, incluindo a idêntica validade dos diplomas expedidos por qualquer instituição e a adoção de critérios únicos nas avaliações do ensino superior que foram sendo instituídas desde os anos 90.

Consolidação do sistema: a gestão de Paulo Renato de Souza (1995-2002)

Entre 1995 e 2002, na gestão de Paulo Renato de Souza como Ministro da Educação do governo Fernando Henrique Cardoso, várias medidas foram implementadas para melhorar a qualidade e o desempenho do ensino superior do país e aumentar a capacidade do Ministério da Educação em coordenar o sistema, sem, no entanto, alterar suas características centrais. Estas medidas incluíram o fortalecimento do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP), que passou a ser responsável pela realização de um Censo anual do ensino superior e por um sistema de avaliação baseado em provas de conhecimento aplicadas aos alunos que terminavam as diversas carreiras de ensino superior, que ficou conhecido como "Provão" (Verhine, Dantas, and Soares 2006, Schwartzman 2010, Paiva 2008, Souza 2002). O sistema de avaliação da pós-graduação, coordenado por outra agência do Ministério da

Educação, CAPES, foi mantido e consolidado; e houve um projeto, que não chegou a se concretizar, de dotar as universidades federais de um orçamento global associado a metas de desempenho. Para aumentar o envolvimento dos professores com o ensino, o governo instituiu uma gratificação adicional em função das horas dedicadas a atividades docentes. O Ministério também alterou o critério de classificação formal das instituições de ensino, antes dividas entre universidades plenas, com autonomia, e faculdades não universitárias, controladas mais diretamente pelo Ministério da Educação, introduzindo a categoria de "centros universitários", que não necessitam desenvolver pesquisa mas gozam da mesma autonomia que as universidades, desde que cumpram determinados critérios. Além destes, a legislação reconhece a existência de "faculdades integradas", que não têm a mesma autonomia das universidades e centros universitários, e Centros de Educação Tecnológica, para o ensino pós-secundário vocacional. Finalmente, em 1999, o governo abriu a possibilidade de as instituições de ensino superior se organizarem como entidades de natureza comercial (artigo 7a da Lei 9.131, incluído pela Lei nº 9.870, de 23.11.1999)[3] reconhecendo uma situação de fato que a legislação não contemplava.

Estas medidas, mais a tentativa do Ministério de exercer sua atribuição legal de escolher o reitor das universidades públicas dentro de listas tríplices indicadas pelas instituições, e não o mais votado por estudantes, professores e funcionários, somados às restrições orçamentárias que mantiveram os salários congelados, gerou uma situação de tensão entre o governo e os sindicatos docentes, enquanto que setor privado se sentia prejudicado pelas avaliações

[3] http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9870.htm

externas, que não tomava em conta a pluralidade institucional e de missões das diferentes instituições de ensino superior.

As reformas do Governo Lula

Com a eleição de Luís Ignácio Lula da Silva, empossado no início de 2003 com o apoio dos sindicatos, a visão predominante passou a ser a de que as políticas públicas deveriam se basear na mobilização e participação da sociedade organizada, o que, no caso da educação, significava principalmente os sindicatos de professores do setor público e o movimento estudantil. Na visão agora dominante, os problemas da educação se deviam sobretudo às supostas políticas "neoliberais" e pró-mercado do governo anterior, e os principais objetivos do novo governo deveriam ser ampliar e fortalecer o ensino público, controlando o setor privado; alterar o sistema de avaliação, buscando restringir a importância das avaliações externas e dar mais destaque à auto-avaliação; e dar mais acesso ao ensino superior, sobretudo para minorias e população de baixa renda, Algumas das primeiras medidas do novo governo foram incorporar a gratificação por docência ao salário regular; nomear sempre os candidatos a reitor mais votados em eleições internas nas universidades; e alterar o sistema de avaliação do ensino superior. Depois, outras políticas foram implementadas, de ampliação do setor público e de ampliação do acesso, que serão examinadas mais adiante.

Em 2004, o Ministro da Educação, Tarso Genro, apresentou um projeto de lei que tinha por objetivo adequar o ensino superior brasileiro à nova ideologia dominante. O projeto expressava a preocupação do Ministério com a expansão desenfreada das universidades privadas e o risco da mercantilização da educação; a necessidade de expandir o acesso ao ensino superior, especialmente

para a população de baixa renda; a necessidade de cuidar da qualidade da educação superior, garantindo o papel social e político da educação, e colocando as universidades públicas como elemento de referência para o sistema como um todo; e a consolidação da gestão democrática e participativa no ensino superior, para permitir um projeto de educação socialmente relevante. Para isto, o Ministério propunha aumentar de maneira muito significativa os recursos públicos para as universidades federais, indo além dos valores constitucionais estabelecidos para a educação e se comprometendo com uma forte expansão do setor nos próximos anos; aumentar a autonomia das universidades públicas para gerir seus recursos, restringindo, por outra parte, a autonomia gerencial dos institutos e departamentos dentro das universidades; aumentar o controle do governo sobre a criação e a funcionamento das instituições de ensino superior privadas; generalizar o modelo de eleições diretas e colegiadas para as autoridades educacionais tanto no setor público quanto no setor privado, restringindo a autoridade dos governos e das mantenedoras sobre as instituições mantidas; incentivar, por outra parte, o controle social sobre as instituições de ensino superior, por meio de conselhos comunitários sociais, para garantir sua relevância para o meio em que elas atuam; impedir o controle de instituições educacionais brasileiras por estrangeiros, residentes no país ou não; e generalizar a política de ação afirmativa, garantindo 50% das vagas em todos os cursos e universidades públicas para estudantes de escolas públicas, além das cotas para população de origem negra e indígena (Brasil Ministério da Educacão 2005)

Foram muitas as críticas ao projeto, pela politização que traria para as universidades, subordinando-as aos movimentos sociais: pelo preconceito a

favor das instituições estatais e contra o setor privado; pela xenofobia contra instituições estrangeiras; por não tomar em conta a diferenciação que de fato existia entre as instituições de educação superior; e pelas restrições que traria à capacidade das universidades públicas de estabelecer pontes e obter recursos do setor empresarial (Castro and Schwartzman 2005). Sem apoio do governo central, o projeto nunca foi levado à votação pelo Congresso Nacional, e, de seus objetivos, os únicos que foram efetivamente buscados nos anos seguintes foram o aumento dos recursos e das matrículas na universidades federais e do acesso e a política de ação afirmativa, que serão analisadas mais adiante. No entanto, a visão geral do projeto passou a ser a dominante no governo federal.

Políticas de ampliação do acesso e equidade

A preocupação com o tamanho reduzido do ensino superior brasileiro é antiga, e se tornou a principal prioridade do governos Lula e Dilma Rousseff na área do ensino superior. Em 2001 o governo brasileiro havia sancionado o Plano Nacional de Educação (Lei 10172/01), que previa, entre outras coisas, que 30% dos jovens brasileiros de 18 a 24 anos de idade deveriam estar matriculados no ensino superior em 2010. O dado mais recente, da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios de 2013, mostra que esta proporção (a taxa líquida de matrícula) continuava muito baixa, em 16.3%, embora a taxa bruta se aproximasse dos 30%. O número total de estudantes de nível superior em cursos de graduação era de 6.9 milhões, mas com quase a metade (44%) acima de 25 anos de idade[4].

[4] As duas fontes principais de informação sobre os estudantes de nível superior no Brasil são a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios do Instituto Brasileiro de

Uma das razões desta situação é que o ensino médio brasileiro não forma jovens em quantidade e com as qualificações mínimas necessárias para estudos superiores – muitos ficam retidos e não conseguem se formar, outros se formam muito tardiamente. Aos 24 anos de idade, em 2013, somente 25% da população tinha o ensino médio concluído (12 anos ou mais de educação), embora seja legalmente obrigatório, e a qualidade dos cursos, sobretudo no setor público, é bastante precária e não tem evoluído nos últimos anos, como mostram as avaliações do Ministério da Educação e de outras fontes (Schwartzman and Castro 2013)

A outra razão é que, ao contrário de outros países, o Brasil quase não desenvolveu alternativas de formação técnico-profissional de nível pós-secundário, fazendo com que muitos entrem em cursos superiores sejam levados a programas acadêmicos que muitas vezes ficam sem completar. Desde 2004, o ensino à distância começou a se expandir sobretudo no setor privado, sobretudo nas áreas nas áreas de educação das profissões sociais, e também de cursos "tecnológicos" que, na terminologia brasileira, se referem a cursos de duração inferior a quatro anos. Os dados de 2013 indicavam que 15.8% da matrícula do ensino superior brasileiro, e 22% da matrícula no setor privado, já eram em cursos à distância, sendo que a percentagem entre as instituições com fins

---

Geografia e Estatística (PNAD) cujos dados mais recentes são de setembro de 2013 e o Censo do Ensino Superior do Ministério da Educação, com dados coletados diretamente das instituições de ensino, cuja versão publicada mais recente é também de 2013. Os dados não coincidem totalmente – o IBGE estima que haviam 6.8 milhões de estudantes em 2013, enquanto que o Ministério da Educação enumerou 7.3 milhões de matriculados em cursos de graduação. Para efeito de análise, os dados do IBGE têm mais informações sobre as condições socioeconômicas dos estudantes em uma perspectiva de tempo maior, enquanto que os dados do Ministério da Educação dão mais informações sobre as características dos cursos e das universidades.

lucrativos chegava a 27%. A percentagem de matrículas em cursos tecnológicos curtos era de 13.6%. Na área de educação, 33% da matrícula se dava em cursos à distância.

Alunos em 2013, por moidalidade de curso, tipo de instituição e área de conhecimento			
Tipo de Instituição (matriculados e formados)	**Presencial**	**À distância**	**Total**
Pública Federal	1,045,607	92,344	1,137,951
Pública Estadual	557,796	46,929	604,725
Pública Municipal	58,842	0	58,842
Privada sem fins lucrativos	2,482,567	266,210	2,748,777
Privada com Fins Lucrativos	2,024,512	748,157	2,772,669
Total (matriculados e formados)	6,169,324	1,153,640	7,322,964
Áreas de Conhecimento (matriculados)			
Educação	932,962	449,582	1,382,544
Humanidades e Artes	161,230	3,795	165,025
Ciências Sociais, Negócios e Direito	2,470,795	503,603	2,974,398
Ciências, Matemática e Computação	418,666	25,485	444,151
Engenharia, Produção e Construção	1,000,717	22,375	1,023,092
Agricultura e Veterinária	176,474	1,939	178,413
Saúde e Bem Estar Social	889,109	96,497	985,606
Serviços	117,184	50,364	167,548
Total Matriculados	6,167,137	1,153,640	7,320,777
Fonte: Censo do Ensino Superior 2013			

Tabela 1

A **Error! Reference source not found.** resume a situação do acesso em 2013 com dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios. Neste ano haviam 2.9 milhões de estudantes no último ano do ensino médio, dois quais cerca de metade com mais de 18 anos de idade. Em princípio, todos estas pessoas seriam candidatas ao ensino superior no ano seguinte, mas na realidade muitos deles não concluirão o ensino médio, e muitos outros, sobretudo os de mais idade, não

se dirigirão para o ensino superior. O total de novos alunos no ensino superior era de 1.9 milhões, dos quais 57% tinha 2 anos tinha mais de 20 anos de idade, e 23% 30 anos ou mais. O que estes dados mostram que, em grande parte, o acesso ao ensino superior não se dá, predominantemente, pelo acesso de jovens que terminam o ensino médio, como geralmente se pensa, mas por pessoas mais velhas que demoraram a completar o ensino médio ou estão buscando agora completar a qualificação que não tiveram.

Tabela 2

Matrículas e acesso ao ensino superior brasileiro, 2013

População total de 18 a 24 anos	22,705,616
Total de matrículas no ensino superior	7,266,936
Total de pessoas de 18 a 24 anos no nível superior	3,741,844
Total no último ano do ensino médio (3a série)	2,894,492
Total entre 15 e 18 anos no último ano do ensino médio	1,396,025
Total no primeiro ano do ensino superior	1,923,446
Total de 24 anos ou menos no primeiro ano do ensino superior	1,211,879

Fonte: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) 2013

Não é que a educação superior não tenha crescido na última década. Entre 2003 e 2013 o setor público, incluindo as instituições federais e estaduais, aumentou em 64%, enquanto que o setor privado cresceu 95%. Mas o número de concluintes no setor público cresceu somente 23%, enquanto que o número de concluintes no setor privado cresceu em 120% . Em 2013, a taxa de formados por matrícula no setor público, um indicador de eficiência era de 10.8%, enquanto que a do setor privado era bem maior, de 14.9% (se todos os alunos se formassem em quatro anos, a taxa seria de25%). O que se pode observar é que, apesar dos esforços governamentais em ampliar o setor público, seu crescimento

tem sido bastante reduzido, e sua eficiência tem piorado progressivamente, em termos de percentagem de formados.

Tabela3

Matrículas e Concluintes no setor público e privado, 2003-2013				
	Matriculas Setor Público	Matriculas Setor Privado	Concluintes Setor Público	Concluintes Setor Privado
2003	1,176,174	2,760,759	169,159	359,064
2004	1,214,317	3,009,027	202,262	424,355
2005	1,246,704	3,321,094	195,554	522,304
2006	1,251,365	3,632,487	183,085	553,744
2007	1,335,177	3,914,970	193,531	563,268
2008	1,552,953	4,255,064	187,758	612,560
2009	1,523,864	4,430,157	206,877	752,320
2010	1,643,298	4,736,001	190,809	789,853
2011	1,773,315	4,966,374	218,398	804,313
2012	1,897,376	5,140,312	217,083	818,453
2013	1,932,527	5,373,450	208,068	786,744
Fonte: Censo do Ensino Superior. Diversos anos.				

No esforço de ampliar o acesso e a equidade no ensino superior, o governo desenvolveu quatro linhas principais de ação: a ampliação do sistema de crédito educativo, FIES, para permitir que mais estudantes possam pagar os custos do ensino superior em instituições privadas; o programa PROUNI, que dá às instituições privadas isenção de impostos em troca de bolsas de estudo para estudantes carentes; o programa REUNI, de ampliação do sistema de instituições públicas federais, criando novos campus e ampliando o número de alunos, em troca de recursos públicos adicionais; e a política de cotas, dando acesso privilegiado a estudantes oriundos de escolas públicas e descentes de negros e indígenas.

Financiamento para o setor privado

O Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (FIES) é um empréstimo que o estudante só começa a pagar depois do término do curso, com uma carência de 18 meses, e baixos juros, de 3.4% ao ano (Ministério da Educação 2013). O Fundo é administrado pela Caixa Econômica Federal, um banco do governo, com recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, administrado pelo Ministério da Educação. Os recursos não são transferidos aos estudantes, mas diretamente às instituições superiores, na forma de certificados financeiros que podem ser utilizados para pagar tributos devidos ao governo federal. Estudantes que trabalhem como professores ou médicos do setor público podem obter reduções. Em 2012, 623 mil estudantes foram beneficiados em cerca de mil instituições privadas. Em 2013, segundo o Censo do Ensino Superior, já eram 920 mil. O Fundo tem uma engenharia financeira complexa, com repasse de recursos federais à Caixa Econômica e garantia dos empréstimos feita em grande parte por um Fundo de Garantia operado pelo Banco do Brasil. Em 2012, o governo proporcionou ao FIES subsídios da ordem de 1.2 bilhão de reais, sendo que os gastos foram da ordem de 5.5 bilhões[5], ou cerca de 8.800 reais por estudante. Segundo informação já antiga da Caixa Econômica Federal, mas ainda disponível no final de 2014 "atualmente há mais de 560 mil estudantes beneficiados e 1.459 instituições de Ensino Superior credenciadas, com 2.080 Campi cadastrados e aplicação de recursos da ordem de R$ 6,0 bilhões"[6], o que significa um gasto de cerca de

[5] Agradeço a Monsueto Almeida pela ajuda na obtenção e interpretação destas informações.

[6] http://www3.caixa.gov.br/fies/fies_estudantes.asp , acessado em 26/12/2014.

10.734 reais por estudante por ano. Isto corresponde aproximadamente à média dos custos anuais do ensino privado, que podem variar de 7 a 20 mil reais ao ano conforme a área. A inadimplência do Fundo é relativamente baixa - em 2012, 15.4% dos contratos estavam com mais de 60 dias de atraso de pagamento e 8.2% com atrasos de mais de 360 dias, correspondendo a 10.3% e 5.4% do valor contratado. Como o sistema tem se expandido rapidamente, o número de estudantes que precisarão começar a pagar nos próximos anos aumentará exponencialmente, o que pode levar também ao aumento da inadimplência.

O Programa Universidade para Todos – Prouni – dá a estudantes oriundos de escolas públicas isenção total ou parcial para o pagamento de suas anuidades no setor privado. Para receber a bolsa, o estudante deve ter uma renda familiar per capita abaixo de 3 salários mínimos, e ter obtido uma pontuação mínima de 450 pontos no Exame Nacional do Ensino Médio, ENEM. Em troca, o governo deixa de cobrar uma série de impostos que seriam devidos pelas instituições de ensino. Segundo o Ministério da Educação, "o Prouni já atendeu, desde sua criação até o processo seletivo do primeiro semestre de 2013, mais de 1,2 milhão de estudantes, sendo 68% com bolsas integrais"[7]. Pelo Censo do Ensino Superior de 2013, haviam 287 mil estudantes beneficiados com o Prouni integral, e outros 98 mil com o Prouni parcial. Em 2012, o custo do programa para o governo federal, em termos de renúncia fiscal (custos tributários) foi de 734 milhões e, em 2011, havia sido de R$ 666 milhões (Tribunal de Contas da União 2013). O total de

---

7 http://prouniportal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=124&Itemid=140

alunos atendidos era de 492 mil, o que dá um custo aproximado de 1.300 reais por aluno.

O Censo do Ensino Superior de 2013 dá uma informação detalhada sobre os tipos de apoio financeiro recebido pelos estudantes (tabela 4). A pesquisa indica que cerca de 40% dos estudantes recebia algum tipo de apoio, as vezes mais de um. Nas instituições privadas com fins lucrativos, este percentual supera os 50%. No setor público federal e estadual, onde o principal subsídio é a gratuidade do estudo, predominam os auxílios para alimentação e compra de material didático, assim como bolsas ou remuneração pela participação em diversas atividades de complementação de pesquisa, extensão e monitoria

Tabela 4

Financiamentos e apoios financeiros aos estudantes - 2013

	Federal	**Estadual**	Municipal	**Privada com fins lucrativos**	**Privada sem fins lucratios**	**Total**
Crédito Educativo Federal (FIES)	0	0	2,223	473,762	343,319	819,304
Crédito Educativo Estadual	0	1	1,699	8,701	5,071	15,472
Crédito Educativo Municipal	0	0	474	3,881	8,005	12,360
Crédito da Instituição	0	0	592	9,757	27,717	38,066
Crédito de Entidade externa	0	0	2	46,008	8,572	54,582
PROUNI Integral	0	0	4	137,459	149,756	287,219
Prouni Parcial	0	0	0	58,415	39,797	98,212
Financiamento não reembolsável estadual	0	825	5,434	8,257	20,070	34,586
Financiamento não reembolsável municipal	0	0	1,954	15,864	9,117	26,935
Financiamento não reembolsável da Instituição	0	1	2,364	402,712	352,745	757,822
Financiamento não reembolsável externo	0	0	132	50,348	26,930	77,410
apoio social (*)	288,356	28,313	2,111	505,657	95,839	920,276
bolsas (**)	118,951	38,647	871	48,963	224,278	431,710
Total de apoios recebidos	407,307	67,787	17,860	1,769,784	1,311,216	3,573,954
Total de estudantes com apoio financeiro	349,722	61,429	15,561	1,389,159	1,116,109	2,931,980
% sobre o total de matriculados	30.7%	10.2%	26.4%	50.1%	40.8%	40.1%

(*) apoio de alimentação, bolsa permanência, bolsa trabalho, material didático, apoio moradia, apoio transporte (um ou mais)
(**) bolsa de estágio, atividade de extensão, monitoria, pesquisa
Fonte: Censo da Educação Superior 2013

Tabela 4

A ampliação do sistema federal

A estimativa para 2012 era que, entre o FIES e o PROUNI, o governo gastava cerca de 2 bilhões de reais no financiamento do ensino privado no Brasil, um dado interessante se consideramos a atitude geralmente crítica do governo

federal em relação ao ensino privado, manifestada por exemplo no projeto de reforma do ensino superior do Ministro Tarso Genro. Isto contrasta com as políticas dos anos 90 que, se por um lado permitiram a ampliação do setor privado, por outro não o subsidiava, exceto no apoio a atividades de pesquisa e pós-graduação em algumas universidades. Do ponto de vista financeiro, os programas de financiamento ao ensino são sem dúvida vantajosos, já que o custo por estudante no sistema federal, em 2011, era de R$ 20.690,00, segundo o INEP.[8] Mas o governo continuou dando prioridade aos investimentos no setor federal, tanto através do aumento dos gastos correntes com a manutenção do sistema existente quanto com sua expansão. Segundo a Prestação de Contas da Presidente da República de 2012 ,

> "Desde 2005, a expansão da rede federal de educação superior visa ampliar e democratizar o acesso ao ensino superior de qualidade. O Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni), criado em 2007, prevê, além do aumento de vagas, medidas como ampliação ou abertura de cursos noturnos, aumento do número de alunos por professor, redução dos custos por aluno, flexibilização de currículos, elevação da taxa de conclusão das graduações presenciais e combate à evasão. O resultado dessas iniciativas já pode ser observado no aumento da oferta de vagas em graduação presencial. A interiorização foi uma das principais diretrizes norteadoras do mapa da expansão, com foco voltado para as necessidades e as vocações econômicas de cada região. Nesse sentido destaca-se a criação de 47 novos câmpus até 2014, dos quais 13 já iniciaram suas atividades. Nestes 47 novos câmpus fazem parte os constantes das 4 novas universidades federais: Universidade Federal do Oeste da Bahia (Ufoba); Universidade Federal do

[8] http://portal.inep.gov.br/estatisticas-gastoseducacao , acessado em 12/2014.

Sul da Bahia (Ufesba); Universidade Federal do Sul e Sudeste do Pará (UNIFESSPA) e Universidade Federal da Região do Cariri (UFRC)" (Presidência da República 2013 p. 387)

O quadro abaixo resume as informações principais a respeito dos gastos do governo federal em educação nos diferentes níveis, entre 2008 e 2012. Em termos reais, descontada a inflação do período, os gastos do governo federal com educação superior aumentou em 40% entre 2008 e 2012. Apesar de ter sido um aumento importante, ele não significou um peso maior para a economia, em termos relativos, nem ocorreu às custas de outros setores da educação. A estimativa é que os investimentos totais do setor público no Brasil em educação (incluindo estados e municípios) passou de 4.68% do PIB em 2000 para 5.49 em 2008, chegando a 6.09% em 2011, enquanto que os investimentos em ensino superior foram de 0.94% do PIB em 2000, 0.87% em 2008 e 1.04% em 2011 (dados do INEP, Ministério da Educação).

Dispêndios do Governo Federal com Educação, 2008-2012

Valores liquidados (OFSS + RPNP) nas subfunções típicas - 2008 a 2012[1]

R$ milhões

no	Ensino Fundamental[2]	Ensino Médio[2]	Ensino Profissional	Ensino Superior	Educação Infantil	Educação de Jovens e Adultos	Educação Especial[2]	Educação Básica	Total
2008	1.437,07	550,27	1.651,04	12.102,28	208,85	673,26	72,83	-	**16.695,61**
2009	993,44	439,69	2.324,51	14.312,33	228,18	1.078,84	79,17	-	**19.456,15**
2010	899,78	1.150,09	3.686,46	17.016,34	287,74	1.519,86	123,55	-	**24.683,82**
2011	958,53	1.014,32	4.896,20	20.225,02	585,57	1.190,14	90,13	-	**28.959,91**
2012	57,31	108,09	6.873,69	21.985,48	1.567,60	787,02	32,89	4.899,79	**36.311,86**

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN), Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (Dest) e consultas ao Siafi.

[1] Valores liquidados no ano, considerando o orçamento do próprio exercício e os restos a pagar não processados inscritos em exercícios anteriores.

[2] Em 2012, não existem, na esfera federal, dotação e liquidação para as subfunções do ensino fundamental, ensino médio e ensino especial, devido à consolidação na nova subfunção Educação Básica, criada nesse ano. Os valores constantes da tabela referentes a essas subfunções para o ano de 2012 dizem respeito a restos a pagar não processados inscritos em exercícios anteriores.

Tabela 2

O principal, mas não único programa de expansão do sistema federal é o REUNI, que deveria ter uma duração limitada de 4 anos, mas que aparentemente continua existindo. Para participar, as universidades federais precisavam assinar um acordo com o Ministério da Educação se comprometendo melhorar a infraestrutura das instituições, abrir novos cursos e vagas, promover o acesso e a permanência dos alunos e melhorar a qualidade do ensino. Em troca, o Ministério da Educação proporciona recursos adicionais e permite que as universidades contratem mais professores. Praticamente todas as universidades federais aderiram ao programa. Segundo o Relatório do Tribunal de Contas da União,

> "O Reuni, criado em 2007, visa à ampliação e democratização de acesso ao ensino superior, com o aumento do número de vagas e ampliação ou abertura de novos cursos, entre outras medidas. Para a reestruturação e expansão das universidades federais, foram investidos, em 2012, aproximadamente R$ 2 bilhões. No contexto da expansão, o governo pretende atingir a meta de implantação de 47 novos campi até 2014, dos quais doze entraram em funcionamento em 2012. A rede passou a contar com 294 campi, dos quais 286 já estão em funcionamento, atendendo a 243 municípios. A meta estabelecida no PPA 2012-2015 é de elevar o número de campi para 324." (Tribunal de Contas da União 2013)

Não existe nenhuma uma avaliação sistemática do impacto deste programa, mas informações esparsas. O quadro abaixo dá os números principais. Entre 2007 e 2012, a matrícula aumentou em 94%, o número de novos estudantes aumentou em 77%, e o número de concluintes em 25%. O número de professores aumentou em 51%, e o número de alunos por professor começou a subir. Em parte, o aumento do número de professores e alunos se deve à transformação de

uma rede de Centros Federais de Educação Tecnológica em Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, equiparados às universidades, ocorrida em 2008. Em 2011, dos 95 mil professores do sistema federal, 13.5 mil eram destes centros.

Expansão do Sistema Federal de ensino, 2007-2012						
	Estudantes			Professores	Funcionários	Aluno/Professor
	Ingressantes	Matrículas	Concluintes			
2007	172,334	615,542	89,257	63,302	69,301	9.7
2008	186,043	643,101	84,036	66,122	69,625	9.7
2009	223,624	752,847	91,576	77,574	96,786	9.7
2010	269,216	833,934	93,442	83,443	100,683	10.0
2011	308,504	921,838	111,157	90,388	109,994	10.2
2012	334,212	1,087,413	111,165	95,615	115,751	11.4
aumento 2007/2012	93.93%	76.66%	24.54%	51.05%	67.03%	

Fonte: Censos do Ensino Superior

Tabela 3

Um relatório de avaliação feito pelo Ministério da Educação em 2008 detalha muitos avanços do programa, mas lista também problemas: dificuldades para a contratação de novos de docentes, dificuldades para oferta de cursos noturnos, atrasos na disponibilização dos espaços físicos e necessidade de readequação dos projetos institucionais para atender ao crescimento e maior diferenciação dos novos alunos (Ministério da Educação 2009). Não existem, aparentemente, relatórios mais recentes. Auditorias feitas pela Controladoria Geral da União em uma amostra de universidades federais, disponíveis no site da CGU (incluindo a Universidade Federal Fluminense, Universidade Federal de São Carlos, Universidade Federal do Paraná e outras), encontrou problemas generalizados de atrasos da execução de obras financiadas pelo programa, aparentemente pela forma apressada em que as decisões foram tomadas.

Várias matérias foram publicadas também na imprensa sobre novas universidades que teriam sido instaladas às pressas, em condições precárias e

sem condições de funcionar. O REUNI também recebeu muitas críticas de estudantes e professores das universidades, pelo financiamento considerado insuficiente, pelo aumento da carga de trabalho dos professores, pela dissociação entre os cursos noturnos e a pesquisa e por metas consideradas irrealistas de chegar a 18 alunos por professor e 90% de conclusão de cursos por parte dos matriculados, tudo isto interpretado, sobretudo por associações de estudantes, como parte da "conspiração neoliberal para eliminar a autonomia das universidades e mercantilizar a educação, agora sob a liderança do Ministério da Educação do governo do Partido dos Trabalhadores" (FENEX - Forum Nacional de Executivas e Federações de Cursos 2013) Em maio de 2012, pela primeira vez desde o início do governo Lula, as universidades federais entraram em uma greve prolongada demandando aumento de salários, reorganização da carreira docente e expressando uma sensação generalizada de desagrado dos professores e alunos das universidades em relação ao governo federal.

Em outubro de 2012 o IPEA, instituto de pesquisas econômicas do governo federal, publicou uma matéria em que procura mostrar os diferentes lados dos debates sobre a expansão das universidades federais (Cassol 2012). Segundo Marinalva Silva Oliveira, presidente da Associação Nacional de Docentes da Educação Superior (ANDES), "a expansão das universidades não levou em consideração um passivo existente na contratação de novos professores, problema agravado com a criação de novas unidades e a falta de condições físicas adequadas". Assim, segundo ela, "a universidade, que é baseada no tripé ensino, pesquisa e extensão, passa a ter apenas ensino. Por falta de equipamentos, laboratórios e professores, as universidades não estão dando conta de fazer pesquisa e extensão". O trabalho também cita o ex-presidente Fernando

Henrique Cardoso, segundo o qual "não precisa ter universidade para todo o lado. Senão vira um balcão de empregos. Há muito desperdício do dinheiro público. Estão criando universidades em todos os lugares e o resultado é pífio em termos de formação". A palavra final é dada a Paulo Carbuci, economista do IPEA, segundo o qual "a política de expansão da educação superior pública constitui uma das principais inflexões ocorridas no campo da política educacional brasileira nas duas últimas décadas. Em que pesem os ajustes serem necessários a qualquer política pública, creio que estão sendo fortalecidas as bases para que a educação superior pública possa exercer o seu papel em favor do desenvolvimento da sociedade brasileira".

Ações afirmativas

O Brasil tem um dos índices de desigualdade mais altos no mundo, que, embora tenha se reduzido um pouco recentemente, continua elevado. O coeficiente de Gini, que indica a desigualdade de renda em uma escala de 0 a 1, era de 0.52 em 2013, bem abaixo dos 0.59 em 2001[9], mas ainda muito acima dos .30 ou pouco mais que são típicos dos países europeus e muitos países asiáticos. A desigualdade está fortemente associada à educação, com diferenças extremamente altas de rendimento entre pessoas com educação superior e as demais. A desigualdade está também fortemente associada à "cor" das pessoas, informação que os institutos de estatística coletam como indicação imprecisa de origem étnica ou raça da população (Schwartzman 1999). Pretos e pardos são descendentes de escravos ou de populações de origem mista, enquanto que

[9] http://www.iets.org.br/dado/iets-disponibiliza-tabulacoes-sobre-renda-desigualdade-pobreza-educacao-e-mercado-de-trabalho-da-pnad-2013 , acessado em 12/2014.

brancos e orientais ("amarelos") são em sua maioria descendentes de portugueses e imigrantes europeus e japoneses que chegaram ao Brasil na passagem do século XIX para o século XX. As populações indígenas que habitavam o país séculos atrás foram em sua maioria dizimadas ou assimiladas, e muitos dos seus descendentes hoje se classificam como "pardos" ou mesmo "amarelos". O gráfico abaixo mostra a relação entre educação e renda para duas categorias agregadas de "cor" [10]

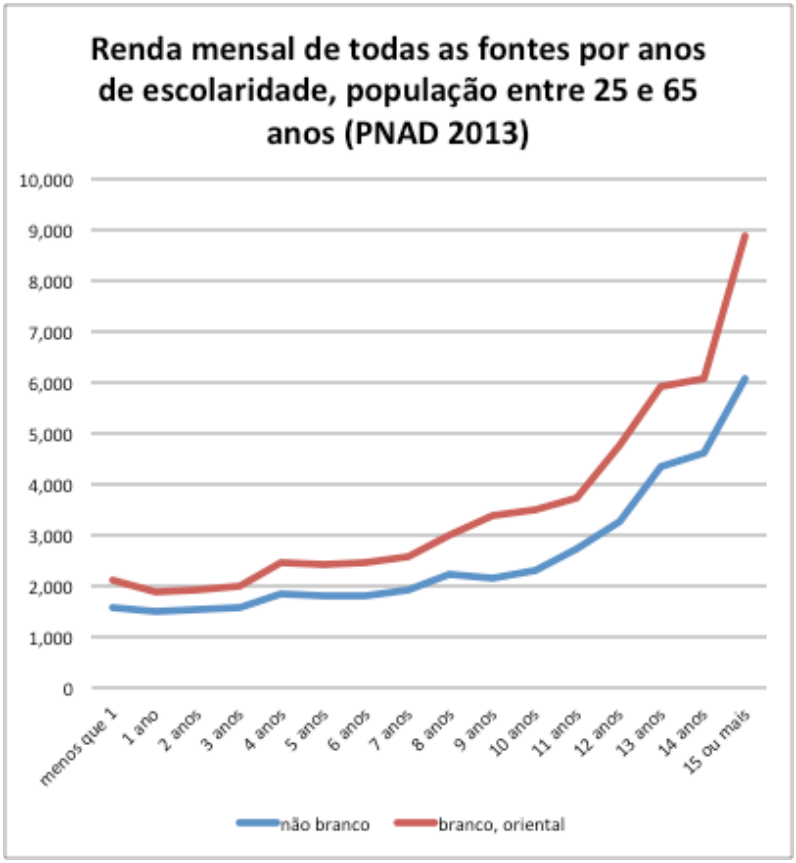

Gráfico 1

[10] A PNAD 2013 mostrou que 46.3% da população se declarava "branca", 45% "parda", 8% "preta", 0.5% "amarela" e 0.3% "indígena". Para efeitos de visualização, os grupos foram agrupados em duas categorias de características socioeconômicas semelhantes, os brancos e orientais, de um lado, e os pretos, pardos e indígenas por outro.

O que se observa é que as diferenças associadas à educação são muito maiores do que as diferenças associadas a cor, mas as diferenças de cor persistem em todos os níveis educacionais, aumentando para os níveis mais altos. Análises mais detalhadas mostram que grande parte destas diferenças se explica pela má qualidade da educação recebida pelos não brancos; pela escolha de carreiras universitárias de menos prestígio e renda, pelas dificuldades de acesso às profissões mais disputadas; pelo setor da economia em que trabalham; e pela região ou Estado em que vivem. Há evidência também que parte destas diferenças se explicam por discriminações contra os não brancos (assim como discriminações contra mulheres) no mercado de trabalho (Soares 2000).

O tema racial esteve muito presente entre políticos e intelectuais brasileiros até a Segunda Guerra Mundial. Eles acreditavam na superioridade dos brancos, nos riscos da miscigenação, e desenvolviam teorias sobre como o Brasil poderia se "branquear" (Stepan 1991). Ao mesmo tempo, a miscigenação era intensa, e relacionamentos mistos eram considerados normais. Diferentemente dos Estados Unidos ou da África do Sul, o Brasil não estabeleceu leis raciais discriminatórias após o fim da escravidão no século XIX, e as teorias raciais e de eugenia social se tornaram inaceitáveis depois da Segunda Guerra, pelo menos de forma pública. Passou a preponderar, então a ideia de que o Brasil era um país onde as diferentes etnias conviviam e interagiam pacificamente, com uma legislação que punia todas as formas de discriminação racial. Nesta perspectiva, o país tinha problemas sérios de pobreza e má educação que precisavam ser enfrentados, mas não problemas maiores de discriminação racial.

Esta intepretação passou a ser questionada a partir das décadas de 70 e 80 quando alguns sociólogos começaram a chamar a atenção para as diferenças sociais profundas que persistiam entre os grupos étnicos (Hasenbalg 1978, Hasenbalg and Silva 1984), ao mesmo tempo em que surgiam movimentos sociais que buscavam a valorização da identidade cultural e social da população negra. Nos anos 1997 o governo Fernando Henrique Cardoso cria uma Secretaria de Direitos Humanos junto à Presidência da República que tem o tema da discriminação racial como uma de suas prioridades, e em 2003 o governo Lula cria uma Secretaria de Promoção da Igualdade Racial. Nos anos 90, a demanda pela criação de cotas raciais nas universidades públicas ganha intensidade, tomando como inspiração a experiência dos Estados Unidos, com várias universidades públicas criando seus próprias regras de admissão preferencial. Em 2010 o Congresso aprova o "Estatuto da Igualdade Racial", determinando a introdução de cotas raciais e ações afirmativas não só na educação, mas também na área de saúde, emprego e outras áreas de política social e cultural, introduzindo o conceito de "direitos coletivos e difusos" (Presidência da República 2010). Em 2012 o Supremo Tribunal Federal decide uma ação impetrada contra a política de cotas implementada pela Universidade de Brasília concluindo que discriminações positivas baseadas em critérios raciais são constitucionais, e não contrariam o artigo da Constituição que diz que fazem parte dos objetivos fundamentais do país "promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação" (art 3 , IV). Em julho de 2012 o governo aprova a lei 12.711, de iniciativa do Congresso, que determina que 50% das vagas das universidades públicas sejam destinadas a estudantes provenientes de escolas públicas,

tomando em conta a renda das famílias e garantindo as vagas sejam preenchidas "por autodeclarados pretos, pardos e indígenas, em proporção no mínimo igual à de pretos, pardos e indígenas na população da unidade da Federação onde está instalada a instituição" (Presidência da República 2012). O governo deu um prazo de 4 anos para que as universidades completem a exigência.

Nas críticas geradas por esta política, as opiniões variam desde o extremo de que as universidades deveriam aderir estritamente a critérios meritocráticos sob pena de perderem qualidade, até aos que concordam com ações afirmativas baseadas em critérios sociais, mas não raciais, temendo as consequências da oficialização da divisão da população ao longo de linhas raciais (Fry and Maggie 2007). Em julho de 2012 a Academia Brasileira de Ciências e a Sociedade Brasileira Para o Progresso da Ciência emitiram uma nota conjunta endereçada ao Senado Federal pedindo que não aprovem o projeto de lei das cotas que, mais tarde, seria sancionado pela Presidência da República. Nesta nota, os cientistas se manifestavam a favor das ações afirmativas, mas afirmavam ao mesmo tempo que "o acesso dos brasileiros à educação superior é tão importante quanto o grau de excelência desta educação. A oferta de oportunidades educacionais de qualidade é a garantia da cidadania e do desenvolvimento sócio econômico do País"[11]. Em nome da autonomia universitária, eles propunham que as políticas de ação afirmativa fossem deixadas à iniciativa de cada instituição, lembrando que "diferentes propostas de ações afirmativas, adequadas a cada cultura institucional e regional têm sido adotadas e é nosso entender que não se deve ceifar este movimento com uma obrigação uniforme e atentatória à autonomia

[11] Disponível em http://www.schwartzman.org.br/sitesimon/?p=3521&lang=pt-br

universitária". O documento também se manifestava contra o dispositivo da lei que proibia a realização de exames de seleção para as universidades públicas, que seriam substituídos pelas notas obtidas no ensino médio, e que foi posteriormente vetado.

A introdução de cotas para alunos de escolas públicas é geralmente entendida com um critério razoável de seleção social, dado que as classes médias e altas tendem a colocar seus filhos em escolas privadas. Esta política, no entanto, discrimina as famílias mais pobres que se esforçam por investir mais na educação dos filhos, pagando os custos da educação privada, e dá uma situação privilegiada aos alunos de um pequeno grupo de escolas públicas altamente seletivas e bem financiadas, como as escolas militares, os colégios de aplicação universitários, as escolas técnicas federais e estaduais e outras.

Entre os proponentes das cotas, haviam divergências quanto a combinar ou não critérios sociais e raciais, adotar somente um dos dois, ou incluir ou não os pardos na categoria de "negros" dentro das ações afirmativas. Para evitar que pessoas se aproveitassem da lei se declarando negras ou pardas, a Universidade de Brasília, entre outras, estabeleceu uma Comissão interna responsável por decidir se as auto-declarações de raça eram aceitáveis ou não.

Algumas universidades fora do sistema federal buscaram outros caminhos. Assim, a Universidade de Campinas introduziu um sistema de bônus adicionais na pontuação das provas de seleção para as pessoas que se declarassem de origem preta ou parda e oriundos de escolas públicas (Pedrosa et al. 2007, Tessler 2006). Na prática, este sistema dá uma vantagem a estudantes cotistas que estejam pouco abaixo da pontuação mínima necessária para cada tipo de

curso, em detrimento dos não cotistas que estão um pouco acima. Como o exame de ingresso não é um previsor perfeito de desempenho futuro, o desempenho de estudantes que entram por este processo não é diferente do desempenho dos demais.

Uma outra iniciativa da Universidade de Campinas é um curso preparatório para o ingresso na universidade, criado em 2011, oferecido anualmente a 120 estudantes selecionados entre os de melhor desempenho nas escolas da rede pública da cidade – o Programa de Formação Interdisciplinar Superior (ProFIS. Este curso funciona como um *College* de educação geral e interdisciplinar de 2 anos, após o qual os estudantes podem ingressar na universidade sem passar pelos exames de seleção (Carneiro, Andrade, and Gonçalves 2012).

Em 2012 o governo do Estado de São Paulo anunciou a criação do Programa de Inclusão por Mérito no Ensino Superior (PIMESP), que combina a seleção de alunos por cotas com o *college* introdutório baseado na experiência da UNICAMP. O Programa prevê ainda que os estudantes beneficiados receberiam uma bolsa de estudo, além da gratuidade. O programa depende da aprovação das universidades. Além da UNICAMP, a Universidade Estadual Paulista (UNESP) concordou em participar, mas não a Universidade de São Paulo (USP). O projeto foi recebido com hostilidade por movimentos sociais que defendem a inclusão por cotas sem qualquer tipo de preparação prévia.

A Universidade Católica do Rio de Janeiro mantém, desde os anos 90, um programa de preparação de jovens pobres e negros para a entrada no ensino superior (Salvador 2001).

Como a legislação federal sobre cotas é muito recente, ainda não existem avaliações sistemáticas de seus resultados. O Censo do ensino superior de 2013 identifica somente 238 mil estudantes que ingressaram no ensino superior por algum tipo de ação afirmativa, dos quais 141 mil no sistema federal. O critério mais frequente foi o de proveniência de escola pública, seguido de critério étnico ou racial (sendo que o mesmo estudante pode ter sido selecionado por uma combinação de critérios). Assim, em 2013 cerca de 12% dos estudantes do sistema federal já haviam sido admitidos por ação afirmativa.

Tabela 6
Estudantes que ingressaram no ensino superior por ação afirmativa (2013)

	Federal	Estadual	Municipal	privadas com fins lucrativos	Privadas sem fins lucrativos (*)	
Etnia (cor ou raça)	53,944	22,692	0	52	347	77,035
deficiência física	766	256	1	31	17	1,071
proveniencia escola pública	109,368	59,982	63	1,449	256	171,118
renda familiar	21,399	5,381	0	883	417	28,080
outras formas	10,737	4,323	0	7,408	1,192	23,660
	141,099	85,219	64	9,814	2,229	238,425

(*) incluindo "especiais"(privadas criadas por lei)

Fonte: Censo do Ensino Superior 2013

Na medida em que o ensino superior se ampliou na última década, aumentou também o acesso de pessoas de status socioeconômico mais baixo, independentemente de políticas específicas de ação afirmativa, que tem tido efeito relativamente pequeno. A tabela abaixo mostra as informações sobre o acesso ao ensino superior de pretos, pardos e indígenas (não brancos) e dos três quintis inferiores de renda. O que se observa é, primeiro, que o número de não brancos aumentou em 10% no período na população como um todo, devido talvez a mudanças de atitude das pessoas em relação à sua identificação étnica: segundo, que a proporção de não bancos e pessoas de renda baixa é maior no setor público do que no privado; e terceiro, que o aumento de participação de

pessoas nas duas categorias foi mais intenso no setor privado do que no setor público.

Tabela 7 % de estudantes não brancos e de baixa renda no ensino superior, 2001-2013					
	2001	2005	2009	2012	2013
% de Pretos, Pardos e Indígenas no ensino superior					
Público	32.16%	36.90%	39.55%	44.39%	43.74%
Privado	18.21%	27.48%	34.42%	38.09%	40.58%
No ensino superior total	22.28%	29.80%	35.57%	39.63%	41.34%
na população Total	46.20%	49.70%	55.08%	56.65%	53.60%
% de pessoas de baixa renda 1 a 3 quintis de renda)					
Público	18.33%	15.21%	27.16%	35.74%	37.13%
Privado	8.61%	12.56%	20.70%	26.85%	27.39%
No ensino superior total	11.44%	15.06%	22.14%	29.01%	29.72%
Na população total	60.00%	60.00%	60.00%	60.00%	60.00%
Fonte: PNAD 2001, 2005, 2009, 2013					

Estes dados contrariam a noção frequente de que o ensino superior público, pela dificuldade de acesso, é socialmente mais seletivo do que o setor privado. Em ambos os casos, na medida em que o número de pessoas aumentou, também aumentou o acesso de pessoas oriundas de estratos sociais mais baixos. No setor público, a gratuidade, combinada com a expansão de cursos com requisitos pouco exigentes de entrada, permitiu que houvesse mais espaço do que no setor privado, que tem um custo financeiro significativo para pessoas de menor renda., apesar dos subsídios existentes. Na realidade, a seletividade social no ensino superior brasileiro tem mais a ver com as diferentes áreas de estudo do que com a natureza jurídica das instituições, como mostra a tabela abaixo, sobre os níveis de renda e composição étnica das pessoas formadas nas diversas especialidades de nível superior.

Tabela 8

Pessoas de Nível Superior no Brasil, por área de especialização, renda e % de não brancos

	% de pretos, pardos e indígenas	Renda familiar média mensal	Total de pessoas
Medicina, odontologia	17.7%	5,492.74	573,881
Setor militar	19.9%	4,599.58	20,950
Direito	31.2%	4,010.82	1,343,810
Economia	17.7%	3,981.41	258,036
Engenharia	19.9%	3,925.76	630,269
Ciências sociais	21.5%	3,490.07	366,145
Jornalismo, informação	22.6%	3,407.59	229,635
Agricultura, pecuária	21.0%	3,143.89	259,692
Computação e estatística	24.4%	3,096.82	244,125
Artes	28.1%	3,070.15	180,949
Administração	21.0%	2,727.89	2,897,197
Ciências da vida	23.3%	2,581.81	236,055
Serviços	15.7%	2,535.78	397,751
Ciências físicas, matemática	22.2%	2,443.21	397,199
Saúde	23.4%	2,440.54	1,003,460
Processamento de dados	15.7%	2,392.53	172,429
Humanidades	19.5%	2,180.63	849,313
Professores	34.3%	1,789.64	2,622,137
Total Nivel Superior	24.7%	2,878.91	
Total Brasil	51.4%	772.03	

Fonte: Microdados do Censo Demográfico de 2010

Existem poucas informações confiáveis sobre o impacto das políticas de ação afirmativa na qualidade da educação superior. Waltenberg e Carvalho analisaram os resultados no exame de desempenho de estudantes do Ministério da Educação (ENADE) de 2008 buscando verificar se existiam diferenças entre estudantes beneficiados por ações afirmativas ou não (Waltenberg and Carvalho 2012). Segundo os autores:

> "Os resultados mostraram que nas IES privadas não se registram fortes hiatos de desempenho entre alunos beneficiários das ações afirmativas, a não ser em cursos com alto prestígio social, como engenharia e arquitetura. Nas IES públicas, contudo, o desempenho dos beneficiários é inferior ao dos demais alunos, para todos os tipos de cursos. Nas IES federais, ter ingressado por ação afirmativa reduz, em média em 8,2% a nota na prova de conhecimentos específicos, comparada à dos concluintes que ingressaram sem intermédio das políticas de ação afirmativa, mantendo todas

> as outras variáveis constantes. Nos cursos de baixo prestígio social, o desempenho é 10,9% menor e entre os cursos de médio prestígio social, a queda no desempenho é de 13,7%. Esse resultado pode estar subestimado, uma vez que estamos considerando somente aqueles que ingressaram por ação afirmativa e conseguiram concluir o curso, ou seja, não estamos avaliando o desempenho dos que evadiram ou ainda não se formaram (p. 75)."

Os autores concluem que estas diferenças de desempenho são um pequeno preço a pagar ante dos benefícios proporcionados pelas políticas de inclusão. Outra conclusão importante é que as políticas de inclusão deveriam vir acompanhadas de uma avaliação realista da possibilidade de os incluídos concluírem com sucesso seus cursos nas diversas carreiras e instituições, e programas de apoio financeiro e acadêmico para que eles possam de fato se beneficiar do acesso.

Políticas de qualidade: pós-graduação, pesquisa, avaliação e estudos no exterior

A expansão acelerada o ensino superior brasileiro nos últimos anos coloca em pauta a questão da qualidade, que vem sendo tratada por dois instrumentos, principais, a pós-graduação e o sistema de avaliação do ensino superior.

Pós-Graduação e pesquisa

A reforma universitária de 1968 pressupunha que todas as instituições de ensino superior se aproximariam do modelo das "research universities" americanas, com todos os professores formados em cursos de doutorado e todas as instituições combinando, de forma criativa, o ensino, a pesquisa e a extensão universitária, definidos em legislações sucessivas como "indissociáveis". Apesar de que o ensino superior, ao longo do tempo, tenha evoluído de forma divergente, com um pequeno número de instituições se aproximado do modelo

ideal e a grande maioria se dedicando somente ao ensino dos cursos profissionais de graduação (Schwartzman and Balbachevsky 2014), todas as instituições, públicas e privadas, foram estimuladas a contratar e pagar mais a doutores, o que estimulou, por sua vez, a criação de um amplo sistema de formação em pós-graduação. Em 2013, 32.8% das funções docentes eram ocupadas por professores com titulação de doutor, sendo de 57.7% nas universidades federais e próximo de 14% nas instituições privadas com fins lucrativos (o mesmo professor pode ocupar mais de uma função docente, trabalhando em diferentes instituições) (tabela 8).

Tabela 8
Titulação Acadêmica do Professorado (funções docentes)

	Federal	Estadual	Municipal	Privada com fins lucrativos	Privada sem fins lucrativos	total
Doutorado	57.7%	49.3%	14.2%	13.8%	20.9%	32.8%
Mestrado	29.1%	30.3%	38.9%	46.4%	47.1%	39.8%
Especialização	7.1%	16.3%	44.2%	39.5%	31.0%	24.8%
Graduação	6.1%	4.2%	2.7%	0.3%	1.0%	2.6%
Sem graduação	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
Total de funções docentes	101,376	52,750	3,675	89,443	136,439	383,683

Fonte: Censo do Ensino Superior 2013

Dentro do Ministério da Educação, a pós-graduação é regulada pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), uma agência autônoma que, desde os anos 70, mantém um sistema de avaliação por pares dos cursos de pós-graduação do país, além de distribuir bolsas de estudo para estudos pós-graduados no Brasil e no exterior. Os salários e instalações para funcionamento destes cursos são dados pelas universidades, mas a pesquisa e a compra de equipamentos e materiais, assim como para o desenvolvimento de projetos e atividades de intercâmbio internacional, são proporcionados sobretudo por agências do setor de ciência e tecnologia, como o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), e Financiadora

de Estudos e Projetos (FINEP) e fundações estaduais de apoio à pesquisa, dentre as quais se destaca a Fundação de Amparo à Pesquisas de São Paulo (FAPESP).

Na última década, o sistema de pós-graduação e pesquisa vem se expandindo em termos de número de mestres e doutores formados e publicações científicas em revistas internacionais indexadas. Assim, entre 2001 e 2012, o número de doutores formados passou de 6.040 para 13.912[12], e o número de publicações indexadas pelo Scopus passou de 13 para 47 mil, fazendo com que a produção brasileira passasse de 0.8 para 2.3% da produção mundial.

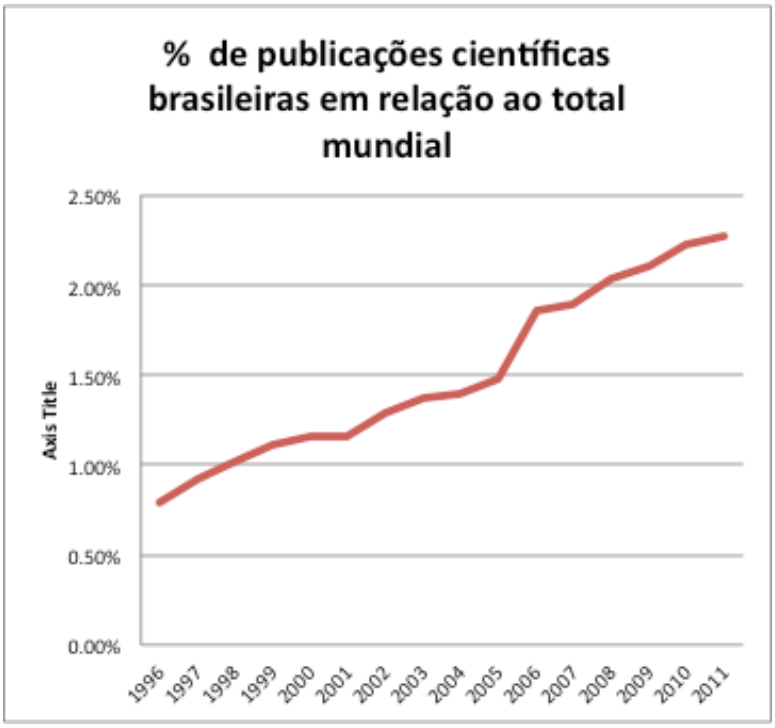

Gráfico 1. Fonte: Ministério da Ciência e Tecnologia / http://www.scimagojr.com

Além dos doutorados, existe um grande número de instituições proporcionando mestrados e cursos de pós-graduação latu-senso, como os MBAs, que não

---

12 http://www.mct.gov.br/index.php/content/view/6629/Brasil_Alunos_matriculados_e_titulados_nos_cursos_de_mestrado_e_doutorado_ao_final_do_ano.html , acessado em 12/2014

aparecem nas estatísticas da CAPES por que não são avaliados por esta agência. Assim, a CAPES registra a existência de 203 mil pessoas matriculadas em cursos de pós-graduação no país em 2012, enquanto que a pesquisa domiciliar do IBGE, em PNAD, estima que são 313 mil. A pós-graduação em sentido estrito é subsidiada generosamente. Um número muito significativo de estudantes recebem bolsas de estudo, além de não precisar pagar matrícula. Os MBAs e outros cursos de especialização, mesmo quando dados por instituições públicas, precisam ser pagos. EM 2012, a CAPES concedeu 78 mil bolsas para estudos de pós graduação no país. Outras 20 mil foram proporcionadas pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq)[13], e inúmeras outras foram concedidas por instituições estaduais como a Fundação de Amparo à Pesquisa de São Paulo (FAPESP).

Ter doutorado não significa, no entanto, que o professor de fato está de fato envolvido com atividades de pós-graduação e pesquisa. A maior parte deste trabalho de pesquisa e pós-graduação, sobretudo os doutorados, está concentrada em algumas instituições públicas no Centro-Sul do país (Tabela 4) e a grande maioria dos professores com doutorado na prática não tem produção científica e tecnológica de padrão internacional (Balbachevsky 2013).

[13] http://www.cnpq.br/web/guest/series-historicas

Matrículas e titulados em pós-graduação, 2012					
		mestrado		doutorado	
Universidade	Estado	matriculas	titulados	matriculas	titulados
Brasil total		124,239	47,138	79,478	13,912
Universidade de São Paulo	São Paulo	7,385	2,419	8,223	1,732
Universidade Estadual de Campinas	São Paulo	3,167	1,146	4,548	801
Universidade Federal do Rio de Janeiro	Rio de Janeiro	4,730	1,664	4,734	773
Universidade Federal do Rio Grande do Sul	Rio Grande do Sul	3,829	1,613	3,933	767
Universidade Federal de Minas Gerais	Minas Gerais	2,939	1,324	3,553	626
Universidade Federal de Pernambuco	Pernambuco	2,871	1,165	2,423	400
Universidade Federal de Santa Catarina	Santa Catarina	3,012	1,161	2,555	394
Universidade Nacional de Brasília	Distrito Federal	3,348	1,056	2,414	365
Universidade Católica de São Paulo	São Paulo	2,124	865	1,667	362
Universidade de São Paulo - Ribeirão Preto	São Paulo	1,221	546	1,567	340
Universidade Federal de São Paulo	São Paulo	1,693	493	1,189	308
Universidade Federal do Paraná	Paraná	2,341	935	1,806	276
Universidade Federal da Bahia	Bahia	2,431	789	1,784	274
Universidade do Estado do Rio de Janeiro	Rio de Janeiro	1,923	786	1,515	267
Universidade Federal do Ceará	Ceará	2,589	1,022	1,808	256
Universidade Federal de Viçosa	Minas Gerais	1,312	552	1,117	255
Universidade Federal Fluminense	Rio de Janeiro	2,453	855	1,432	234
Universidade Federal de São Carlos	São Paulo	1,492	587	1,299	220
Universidade de São Paulo - São Carlos	São Paulo	978	384	1,213	197
Universidade Federal do Rio Grande do Norte	São Paulo	1,964	731	1,309	189
Total (20 universidades)		53,802	20,093	50,089	9,036
% Brasil		43.3%	42.6%	63.0%	65.0%
Fonte: CAPES					

Tabela 4

Avaliação

Em 2003 foi criada uma Comissão, formada em sua grande maioria por professores das universidades federais e funcionários do Ministério da Educação, que propôs a criação de um novo Sistema Nacional de Avaliação do Ensino Superior (SINAIS) que deveria substituir o sistema de avaliação estabelecido pelo governo anterior. O novo sistema seria controlado não mais pelo Ministério da Educação, e sim por uma ampla Comissão Nacional de Avaliação do Ensino Superior (CONAES) (Pedrosa, Amaral, and Knobel 2012, Ministério da Educação - INEP 2004, Schwartzman 2013). O CONAES foi formalmente constituído por lei em 2004 (Lei nº 10.861, de 14 de Abril de 2004), mas é um órgão colegiado sem estrutura operacional própria, e depende do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) para implementar suas recomendações. O INEP, estabelecido em 1937, funcionou ao longo dos anos 90 com uma estrutura administrativa provisória, mas, a partir de 2003 (decreto

4633 de 21 de março), passou a ser dotado de um quadro de funcionários que, em 2013, somavam a mais de 400, com dispêndios de 86 milhões de reais, aproximadamente 40 milhões de dólares em 2012[14].

Depois de um período inicial de incerteza, o INEP reintroduziu um sistema de avaliação do ensino superior semelhante ao dos anos 90, com provas de conhecimento para alunos que terminam os cursos superiores nas diversas áreas (o Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes, ENADE) e um amplo processo de coleta de informações e visitas às instituições para avaliar as "condições de oferta" dos cursos – caraterísticas dos professores, instalações físicas, biblioteca, etc, além de surveys sobre a satisfação dos estudantes. Estes dados são combinados através de uma fórmula matemática que gera um "conceito preliminar dos cursos" dentro de um ranking de 5 posições, que é combinado em cada instituição com dados sobre os cursos de pós-graduação para gerar um outro ranking, o "Índice Geral de Cursos", que caracteriza a instituição como um todo (INEP 2006) .

Em princípio, todas as instituições precisariam ser credenciadas pelo Ministério da Educação para funcionar, e os cursos das instituições não universitárias precisariam ser reconhecidos um a um e reavaliados periodicamente. Na prática, isto se aplica somente a instituições privadas, já que instituições federais criadas por lei não dependem de credenciamento autorização para funcionar, e os estados brasileiros têm autonomia para organizar seus próprios procedimentos em relação às instituições que criam.

---

[14] Dados do Portal da Transparência do Governo Federal, www.portaldatransparencia.gov.br/

Este procedimento deveria, na concepção inicial do SINAES, estar associado a um processo de auto-avaliação das instituições, que, na prática, ou não existe, ou não é tomado em consideração. É provável que a explicação desta mudança seja a dificuldade de colocar em prática um sistema avaliativo como o proposto inicialmente para o SINAES, sobretudo em comparação com a perspectiva de resultados rápidos e facilmente comunicáveis que poderiam ser obtidos através de instrumentos estatísticos. No entanto, a implementação do novo sistema foi feita através de uma série de instrumentos de confiabilidade limitada, que se tornaram ainda mais problemáticos quando combinados através de ponderações arbitrárias em índices agregados (Schwartzman 2005). O "conceito preliminar de cursos", que, apesar de suas limitações, poderia ser um instrumento útil para um diagnóstico inicial, se transformou em conceito definitivo ao ser divulgado oficialmente como o ranking do Ministério da Educação, e foi ainda utilizado para gerar um ranking ainda mais problemáticos das instituições.

Todas estas informações são divulgadas pela imprensa, e o Ministério usa estes resultados para identificar as instituições aparentemente mais problemáticas, que precisam ser fiscalizadas mais de perto e podem, eventualmente, perder o reconhecimento. Em 2011 o Ministério da Educação suspendeu a autonomia e limitou o número de vagas de uma universidade, oito centros universitários particulares 60 faculdades e institutos isolados, todos do setor privado, por terem obtido pontuação de 2 ou menos no Índice Geral de Cursos (Ministério da Educação 2011). Em outubro de 2013, como tem ocorrido periodicamente, o Ministro da Educação convocou a imprensa para anunciar que "o percentual de cursos com resultado satisfatório no Exame Nacional de Desempenho de Estudantes (ENADE) de 2012 subiu 19,8% em relação a 2009, passando de

48,5% para 68,3% dos cursos"[15], apesar de não existir conceito de "satisfatório" ou "insatisfatório" nas provas, e de os dados não serem comparáveis de um ano a outro (Tessler 2013, Schwartzman 2005)

Esta rotina tem sido amplamente criticada por diversos setores. Parte da crítica vem dos idealizadores do SINAES, para os quais o Ministério da Educação, ao levar ao extremo o uso de indicadores estatísticos, abandonou as ideias centrais da Comissão que propôs a reorganização do sistema de avaliação. Segundo um de seus proponentes, escrevendo em 2008, estas ideias incluíam as noções de "sistema (não fragmentação de instrumentos e procedimentos), globalidade (todas as dimensões institucionais e educativas vistas integradamente), respeito à identidade e à diversidade institucional, centralidade da avaliação institucional interna e externa, participação (responsabilidade compartilhada), interatuação da avaliação institucional interna e externa, articulação entre autoregulação e regulação, comunicação (entre comunidade acadêmico-científica e órgãos de regulação do Estado)." E prossegue: "Durante sua vigência nos últimos 4 anos de difícil implantação, o SINAES estava consolidando um paradigma de avaliação que vai muito além de mera conformação a normas burocrático-legais e aos famigerados (pois geram fama) *rankings*. As recentes ações do INEP interrompem a construção desse processo participativo e promovem o retorno a posturas, axiomas e enfoques próprios do paradigma técnico-burocrático" (Sobrinho 2008 p. 820).

---

15 http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=19138, acessado 10/10/2013.

Um outro conjunto de críticas vem sobretudo do setor privado, que considera que os padrões de qualidade desenvolvidos pelo MEC são baseados no modelo de universidades públicas de pesquisa, e não tomam em consideração as características peculiares da maioria das instituições privadas, que devem responder a um conjunto crescente e cambiante de regras e normas burocráticas e ainda pagar os custos das visitas de especialistas enviados pelo Ministério da educação para as instituições, para atividades de inspeção. Estas críticas muitas vezes são interpretadas como uma tentativa do setor privado de fugir das avaliações, e, de fato, cursos de instituições privadas tendem a se situar nos níveis inferiores das avaliações, embora a distribuição dos cursos nas instituições públicas também mostre grande dispersão.

Assim, em 2012, 6.195 mil cursos foram avaliados nas área das profissões sociais (incluindo administração, direito, ciências econômicas, e outras) e uma série de cursos de tecnologia, vários deles à distância, oferecidos sobretudo pelo setor privado. No total, por definição, metade dos cursos ficam abaixo ou acima da média em cada área de conhecimento. No agregado, 32% dos cursos do setor privado obtiveram menos de 3 pontos (a média) enquanto que no setor público esta proporção foi de 18%. Se o setor privado tem proporcionalmente mais cursos com avaliação baixa, no outro extremo, de avaliação mais alta, existem 191 cursos privados e 148 públicos, mostrando grande heterogeneidade dos dois setores.

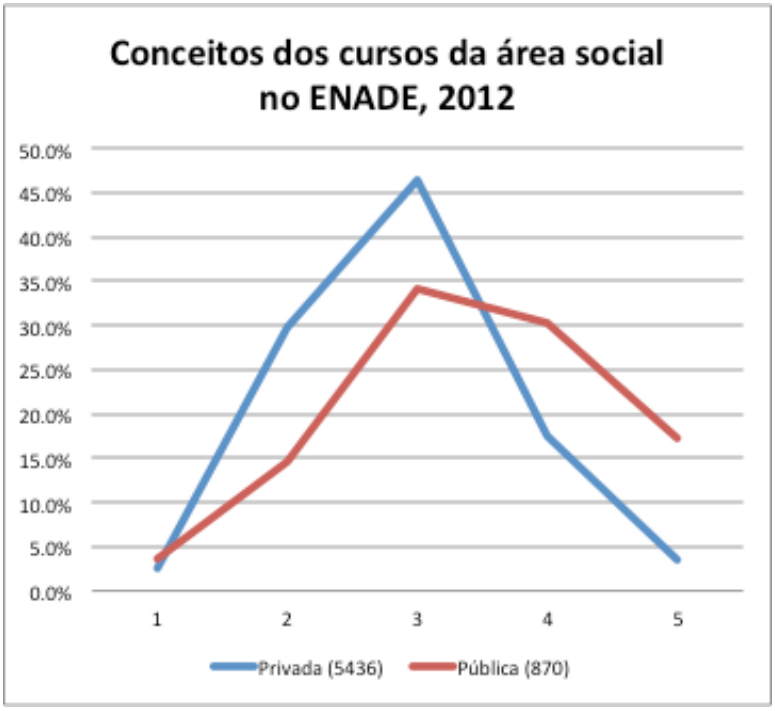

Gráfico 2

Além dos problemas técnicos e da tendenciosidade implícita nas avaliações, o processo de avaliação, ao invés de criar uma dinâmica formativa que pudesse ajudar as instituições de menor qualidade a se desenvolver, se transformou em um procedimento burocrático e hostil, criando uma relação adversa e tensa entre o Ministério da Educação e a grande maioria das instituições privadas de ensino, que procuram se defender cumprindo ritualmente os requisitos do Ministério e apelando aos tribunais quando possível (Castro 2015).

Uma crítica mais geral é que, dadas as dimensões do sistema de ensino superior brasileiro, um sistema de avaliação com estas características se torna na prática inviável. Segundo estimativa da Associação Brasileira de Mantenedoras da Educação Superior, ABMES, o Ministério precisa organizar cerca de 5 mil visitas a instituições de ensino por ano, cerca de 100 por semana, todas requerendo emissões de passagem, pagamentos de diárias, gerando uma grande quantidade

de papéis e relatórios que não têm como ser avaliados em profundidade, sem, no entanto, conseguir cobrir as mais de duas mil instituições que existem no país (Garcia, Vianna, and Suñé. 2012). Ao invés de empreender uma revisão profunda da concepção deste sistema, buscando mecanismos mais decentralizados e de produção de informações mais relevantes para o público, o caminho proposto pelo Ministério da Educação é o de criar uma nova agência governamental, que seria o Instituto Nacional de Supervisão e Avaliação da Educação Superior, INSAES. que já começaria com 500 novos servidores públicos e um amplo orçamento. Este projeto já foi enviado ao Congresso, e, apesar das críticas que tem recebido, tem possibilidade de ser aprovado (Nunes, Fernandes, and Albrecht 2012).

Estudos no Exterior

O Brasil uma tradição estabelecida de enviar estudantes para o exterior com bolsas governamentais, a maioria dos quais retorna para o país e passa a trabalhar nos programas de pós-graduação das principais universidades (Viotti and Pinho 2010). Em 2011 o governo anunciou o programa "Ciência sem Fronteiras" uma iniciativa da Presidência da República que previa a concessão de cerca de 100 mil bolsas de estudos em quatro anos para alunos brasileiros de graduação e pós-graduação, técnicos e professores. Aproximadamente 75 mil benefícios seriam proporcionados pelo governo e mais 26 mil por parte de empresas privadas. O programa também pretendia atrair pesquisadores do exterior, interessados em trabalhar no Brasil, bem como brasileiros formados no exterior que queriam retornar ao país. O custo estimado do programa era da ordem de R$ 3,2 bilhões (Castro et al. 2012). Dados disponíveis no site no final

de 2014 indicavam que já haviam sido implementadas 75.168 bolsas. Destas, 2.465 eram para cursos de doutorado plenos, 7.158 para doutorados "sanduíche", 60.344 para "graduação sanduíche" 556 para mestrados e 3.840 para pós-doutorados", 324 para "atração de jovens talentos" e 481 para "pesquisadores visitantes especiais[16]. O principal país de destino eram os Estados Unidos, com cerca de 22 mil bolsistas, seguido do Reino Unido, com 9 mil, e França, Canadá e Alemanha, com cerca de 6 mil cada um.

O programa despertou grande interesse no exterior, com governos e universidades se mobilizando para receber os estudantes brasileiros. O impacto do programa na educação superior e na área de ciência e tecnologia do país é menos claro. O programa não ampliou significativamente o número de doutorados plenos financiados anualmente pelo governo, que são da ordem de mil entre as da CAPES e as do CNPq. Para os estudantes, experiências no exterior são sempre positivas, mas o resultado de bolsas de curta duração, de tipo "sanduíche", dependem muito da integração e coordenação que possa ver entre o programa de estudos dos estudantes no Brasil e as atividades que desenvolverão no exterior, o que, dada a velocidade com que o programa foi lançado e está sendo implementado, provavelmente não existe na maioria dos casos. Finalmente, não há informações sobre as 25 mil bolsas que seriam financiadas pelo setor privado, nem sobre seu impacto na área de desenvolvimento tecnológico e inovação propriamente ditos. Para manter o programa, o governo federal transferiu recursos que seriam normalmente utilizados para o apoio à pesquisa científica no país. Conforme noticiado pela

---

[16] http://www.cienciasemfronteiras.gov.br/web/csf/painel-de-controle, acessado em 01/01/2015

imprensa, "recursos que deveriam ser destinados a pesquisas científicas estão sendo deslocados para pagar as contas do programa Ciência sem Fronteiras (CsF), uma das principais vitrines eleitorais da presidente Dilma Rousseff. Só no orçamento deste ano, cerca de R$ 1,5 bilhão de dois fundos do Ministério da Ciência e Tecnologia serviram para investir na iniciativa do governo federal, que prevê a concessão de 101 mil bolsas de estudos no exterior até 2015. Pelo menos 75 entidades científicas brasileiras reclamam do desvio da verba. Um dos principais motivos é que o CsF atende, em sua maioria, bolsistas sem projetos de pesquisa. Entre os 74.739 estudantes já beneficiados, 80% estão inscritos em cursos de graduação"[17].

Conclusões

Esta visão panorâmica das transformações do ensino superior brasileiro e das políticas governamentais dos últimos dez anos mostra muitas iniciativas importantes, com ênfase na expansão do sistema e nas políticas de ação afirmativa. Ela mostra, também, que as políticas atuais não incluem um acompanhamento e ações adequadas para lidar com os efeitos do ingresso de um número crescente de pessoas com baixos níveis de formação em instituições desprovidas de controles de qualidade adequados, tanto no setor público quanto no setor privado.

A demanda generalizada e crescente por educação superior no Brasil se explica em grande parte pelas vantagens salariais e de prestígio social associadas ao diploma universitário, mas estas vantagens começam a ficar restritas às

---

[17] http://www.sbpcnet.org.br/site/noticias/sbpc-na-midia/detalhe.php?id=3633 , acessado em 1/1/2015.

profissões de maior prestígio e de mais difícil acesso; muitos que iniciam os cursos superiores nunca terminam, e outros continuam trabalhando em atividades de nível médio de baixa remuneração. Por razões diferentes, as políticas voltadas para o controle de qualidade não funcionam como seria necessário. O desenvolvimento da pós-graduação e da pesquisa está concentrado em poucas instituições públicas que envolvem uma pequena fração dos estudantes; o sistema de avaliação do SINAES só afeta um pequeno número de instituições privadas, e não contribui para a melhoria da qualidade da grande maioria das instituições públicas e privadas; o programa Ciência Sem Fronteiras pode beneficiar os estudantes contemplados, mas não tem aparentemente maior impacto sobre as instituições de ensino; e o público não dispõe de informações claras e inteligíveis, como por exemplo sobre a empregabilidade e níveis salariais dos formados, para poder orientar suas escolhas.

Dado o tamanho e a diversidade do Brasil, assim como os interesses envolvidos, não é provável que o governo federal, sozinho, consiga equacionar esta situação. Pareceria que a evolução mais indicada deveria ser, primeiro, dar às instituições públicas e privadas autonomia para encontrar seus próprios caminhos, e ao mesmo tempo, criar sistemas de incentivos que favoreçam e estimulem a qualidade e desestimulem o mau desempenho – a pior situação é quando existe autonomia para gastar recursos públicos independentemente de resultados. Para o setor privado, uma iniciativa importante seria tornar mais transparente o mercado de serviços educacionais que está sendo criado, colocando à disposição do público informações sobre custos e benefícios; e para o setor público, colocar as instituições sob contratos de desempenho como condição para se beneficiar de subsídios públicos, e permitir que elas também possam buscar recursos

adicionais no setor privado, inclusive cobrando anuidades dos alunos que tenham condições de pagar.

A questão da qualidade dos cursos é importante, mas é improvável que se possa evoluir do atual sistema de avaliação baseado na distribuição das provas de alunos em uma curva normal, como é o atual ENADE, para o estabelecimento de padrões explícitos de qualidade e referencia para cada área de conhecimento por parte do governo. A melhor maneira de fazer isto, provavelmente, seria através de associações profissionais e científicas que possam certificar cursos e instituições dentro de suas áreas de competência. Já existem várias experiências neste sentido no Brasil, sobretudo na área do Direito, da Medicina e de algumas profissões mais especializadas. Nesta modalidade, existe sempre o risco de que os interesses de reserva de mercado das corporações profissionais prevaleça sobre os interesses mais gerais da sociedade, o que indica a necessidade que que os monopólios profissionais hoje exercidos pelos Conselhos Profissionais sejam substituídos por um sistema mais plural.

Finalmente, chama a atenção a incapacidade que os governos têm demonstrado em avançar em relação aos preceitos da reforma universitária de 1968, anterior ao processo de massificação da educação superior brasileira. Forçadas a fazer de tudo, da pós-graduação e pesquisa ao ensino de massas, a inclusão social e a formação profissional, e paralisadas por sistemas de governança politizados e arcaicos, as universidades públicas, em sua maioria, ficam imobilizadas e não conseguem se desenvolver nem mesmo com a injeção maciça de novos recursos públicos. Enquanto isto o setor privado, que deveria ter sua contribuição reconhecida e fazer parte integrante do sistema de educação superior do país,

cresce e se desenvolve de forma antagônica ao setor público, preservando ainda um segmento de instituições comunitárias e religiosas sem fins lucrativos, mas abrindo um espaço crescente para instituições lucrativas que são, para todos efeitos, empresas de venda de serviços educacionais. Estas empresas prestam um importante serviço à sociedade, como se constata pelos milhões de estudantes que as procuram, e caberia ao setor público zelar para que elas não sejam, simplesmente, provedoras de certificados que o mercado valoriza, mas também de conhecimentos e competências de qualidade de que o país necessita.

Referências

Balbachevsky, Elizabeth. 2013. "Academic research and advanced training: building up research universities in Brazil." In *Latin America's knowledge economy: higher education, government and international collaboration.* , edited by Jorge Balán, 113-133. New York: AIFS Foundation and Institute of International Education.

Brasil Ministério da Educacão. 2005. *2ª versão do anteprojeto da Lei da Educação Superior*.

Carneiro, Ana Maria, Cibele Yahn de Andrade, and Mírian Lúcia Gonçalves. 2012. "Formação interdisciplinar e inclusão social – o primeiro ano do ProFIS." *Ensino Superior - UNICAMP* (Abril):22-36.

Cassol, Daniel. 2012. "A Universidade se universaliza?" *Desafios do Desenvolvimemto (IPEA)* 9 (74).

Castro, Claudio De Moura, Hélio Barros, James Ito-Adler, and Simon Schwartzman. 2012. "Cem Mil Bolsistas no Exterior." *Interesse Nacional* (abril-junho):25-36.

Castro, Cláudio de Moura, and Simon Schwartzman. 2005. *Reforma da Educação Superior: Uma Visão Crítica*. Brasilia: FUNADESP.

Castro, Maria Helena Magalhães. 2015. "Higher Education policies in Brazil: a case of failure in market regulation." In *Higher Education In The Brics Countries:Investigating the pact between higher education and society*, edited by Pundy Pillay, Romulo Pinheiro and Simon Schwartzman. Springer.

Comissão Nacional para Reformulação da Educação Superior. 1985. Uma Nova Política para a Educação Superior. Ministério da Educação, Secretaria de Educação Superior.

FENEX - Forum Nacional de Executivas e Federações de Cursos. 2013. "O Desmonte da Universidade Pública: 5 anos de REUNI e suas mentiras." FENEX Accessed Outubro 2013. http://fenex.wordpress.com/2013/07/10/o-desmonte-da-universidade-publica-5-anos-de-reuni-e-suas-mentiras/.

Fry, Peter, and Yvonne Maggie. 2007. *Divisões perigosas : poíticas raciais no Brasil contemporâneo*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

Garcia, Maurício, Nadja Maria Valverde Vianna, and Letícia Soares de Vasconcelos Sampaio Suñé. 2012. *Diagnósticos e Propostas para a Avaliação da Educação Superior no Brasil*, *ABMES Cadernos*: ABMES Editora : Associação Brasileira de Mantenedoras de Ensino Superior.

Hasenbalg, Carlos Alfredo. 1978. *Race relations in post-abolition Brazil the smooth preservation of racial inequalities*.

Hasenbalg, Carlos Alfredo, and Nelson do Valle Silva. 1984. *Industrialização, emprego e estratificação social no Brasil*. Rio de Janeiro: Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro.

INEP. 2006. Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes), Resumo Técnico Enade 2005. Brasília: Ministério da Educação.

Martins, Carlos Benedito. 2009. "A reforma universitária de 1968 e a abertura para o ensino superior privado no Brasil." *Educação & Sociedade* 30 (106):15-35.

Ministério da Educação. 1986. Grupo Executivo para a Reformulação da Educação Superior.

Ministério da Educação. 2009. Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais Reuni 2008 – Relatório de Primeiro Ano. Brasília: MEC.

Ministério da Educação. 2011. "Portaria nº 463, de 21 de novembro de 2011." *Diário Oficial da Uniião* Seção 1 (233):26-28.

Ministério da Educação. 2013. Relatório de Gestão do Fundo de Financiamento Estudantil - FIES. Brasilia: Ministério da Educação.

Ministério da Educação - INEP. 2004. *SINAES – Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior: da concepção à regulamentação* 2a ed. Brasllia: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira.

Nunes, Edson de OIiveira, Ivanildo Fernandes, and Julia Vogel de Albrecht. 2012. O INSAES como agência reguladora atípica. In *Documento de Trabalho*. Rio de Janeiro: Observatório Universitario.

Paiva, G.S. 2008. "Avaliação do desempenho dos estudantes da educação superior: a questão da equidade e obrigatoriedade no Provão e Enade." *Ensaio - Avaliação e Políticas Públicas em Educação* 16 (58):31-46.

Pedrosa, Renato H. L., Eliana Amaral, and Marcelo Knobel. 2012. "Assessing Higher Education Learning Outcomes: the Brazilian Experience." IMHE/OECD General Conference, Paris.

Pedrosa, Renato H.L., J. Norberto W. Dachs, Rafael P. Maia, and Cibele Y. Andrade. 2007. "Academic Performance, Students' Background and Affirmative Action at a Brazilian University." *Higher Education Management and Policy* 19 (3):67-86.

Presidência da República. 2010. "Lei nº 12.288, de 20 de julho de 2010 - Estatuto da Igualdade Racial." *Diário Oficial da União* Seção 1, de 21 de julho de 2010.

Presidência da República. 2012. "Lei 12.711, de 29 de agosto de 2012. Dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio e dá outras providências." *Diário Oficial da União* (15/10/2013):Seção 3.

Presidência da República. 2013. Prestação de Contas da Presidenta da República - Exercício de 2012. Brasília: Presidência da República.

Salvador, Andréia Clapp. 2001. *Ação Afirmativa na PUC-Rio: a inserção de alunos pobres e negros*. Rio de Janeiro: PUC-Rio.

Schwartzman, Simon. 1999. "Fora de foco: diversidade e identidades étnicas no Brasil." *Novos Estudos CEBRAP* 55:53-96.

Schwartzman, Simon. 2001. "A Revolução Silenciosa do Ensino Superior." In *o ensino superior .em transformação*, edited by Eunice Ribeiro Durham and Helena Sampaio, 13-30. São Paulo: Nucleo de Pesquisas sobre Educação Superior -USP / CEBRAP.

Schwartzman, Simon. 2005. O Enigma do ENADE. Rio de Janeiro: IETS.

Schwartzman, Simon. 2010. "The National Assessment of Courses in Brazil." In *Public Policy for Academic Quality – Analyses of Innovative Policy Instruments*, edited by David D. Dill and Maarja Beerkens, 293-212. Dordrech Heidelberg London New York: Springer.

Schwartzman, Simon. 2013. "Uses and abuses of education assessment in Brazil." *Prospects*:1-20. doi: 10.1007/s11125-013-9275-9.

Schwartzman, Simon, and E. Balbachevsky. 2014. "Research and Teaching in a Diverse Institutional Environment: Converging Values and Diverging Practices in Brazil." In *Teaching and Research in Contemporary Higher Education*, edited by J.C. Shin. Dordrecht: Springe.

Schwartzman, Simon, and Cláudio de Moura Castro. 2013. "Ensino, Formação Profissional e a Questão da Mão de Obra." *Ensaio*.

Soares, Sergei Suarez Dillon. 2000. O perfil da discriminação no mercado de trabalho: homens negros, mulheres brancas e mulheres negras. In *Texto Para Discussão*. Brasilia: IPEA.

Sobrinho, José Dias. 2008. "Qualidade, Avaliação: do SINAES a Índices." *Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior (Campinas)* 13 (3):817-825.

Souza, Paulo Renato. 2002. O Ensino Superior: Maior e Melhor. Brasília: Ministério da Educação.

Stepan, Nancy. 1991. *The hour of eugenics race, gender, and nation in Latin America*. Ithaca: Cornell University Press.

Tessler, Leandro R. 2006. "Ação afirmativa sem cotas: O Programa de Ação Afirmativa e Inclusão Social da Unicamp." Texto preparado para a mesa redonda "Experiências brasileiras: construção de alternativas II", no Simpósio Universidade e Inclusão Social – Experiência e Imaginação, Universidade Federal de Minas Gerais, 22 a 24 de novembro de 2006.

Tessler, Leandro R. 2013. "Dos cursos avaliados no Enade, 30% estão abaixo da média: isso significa rigorosamente nada." Accessed Outubro 10. http://ccientifica.blogspot.com.br/2013/10/30-dos-cursos-avaliados-abaixo-da-media.html.

Tribunal de Contas da União. 2013. Relatório - Parecer prévio conclusivo sobre as contas da Presidente da República. Brasilia: Tribunal de Contas da União.

Verhine, Robert Evan, Lys Maria Vinhaes Dantas, and José Francisco Soares. 2006. "Do Provão ao ENADE: uma análise comparativa dos exames nacionais utilizados no

Ensino Superior Brasileiro." *Ensaio - Avaliação e Políticas Públicas em Educação* 14 (52):291-310.

Viotti, Renato Baumgratz, and Roberto Dantas de Pinho. 2010. *Doutores 2010: estudos da demografia da base técnico-científica brasileira*. Brasília, DF: Centro de Gestão e Estudos Estratégicos.

Waltenberg, Fábio D., and Márcia de Carvalho. 2012. "Cotas Aumentam a Diversidade dos Estudantes sem Comprometer o Desempenho?" *Sinais Sociais* 7 (20):36-77.